SENTENZA DELLA CORTE
DEL 13 LUGLIO 1972 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana

«Esecuzione della sentenza 7-68»

Causa 48-71

Massime

1. *Diritto comunitario — Applicazione — Principi generali*

2. *Stati membri — Diritti e poteri attribuiti alla Comunità — Sovranità — Limitazione — Carattere definitivo*

1. Il conseguimento degli scopi della Comunità esige che le norme del diritto comunitario, contenute nello stesso trattato e adottate in forza di esso, si applichino incondizionatamente, nello stesso momento e con identica efficacia nell'intero territorio della Comunità, senza che gli Stati membri possano opporvisi in qualsivoglia modo.

2. L'attribuzione alla Comunità, effettuata dagli Stati membri, dei diritti e poteri contemplati dalle disposizioni del trattato, implica una limitazione definitiva dei loro poteri sovrani, sulla quale non può prevalere il richiamo a disposizioni di diritto interno di qualsivoglia natura.

Nella causa 48-71

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico avv. Armando Toledano-Laredo, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il suo consigliere giuridico sig. Émile Reuter, 4, boulevard Royal,

ricorrente

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal ministro plenipotenziario di 1ª classe Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dal sostituto avvocato generale dello Stato, Pietro Peronaci, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso la sede dell'Ambasciata d'Italia,

convenuta

1 — Lingua processuale: l'italiano.

causa avente ad oggetto l'inadempimento, da parte della Repubblica italiana, degli obblighi impostile dal trattato istitutivo della Comunità economica europea e, in particolare, dall'art. 171, per mancata esecuzione della sentenza 10 dicembre 1968, pronunziata dalla Corte di giustizia nella causa 7-68 (Commissione delle CC.EE. contro Repubblica italiana, Raccolta 1968, pag. 561 e segg.),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars e H. Kutscher, presidenti di Sezione; A. M. Donner (relatore), A. Trabucchi, R. Monaco e P. Pescatore, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti che sono all'origine della controversia e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

Il 7 marzo 1968, la Commissione delle CC.EE. adiva questa Corte per far accertare che la Repubblica italiana, continuando a riscuotere (dopo il 1° gennaio 1962) all'esportazione negli altri Stati membri di oggetti aventi valore artistico, storico, archeologico o etnografico, la tassa progressiva prevista dalla legge 1° giugno 1939, è venuta meno agli obblighi che le incombono a norma dell'art. 16 del trattato CEE. Con sentenza 10 dicembre 1968, la Corte dichiarava e statuiva che la Repubblica italiana, continuando ad applicare la tassa litigiosa dopo il 1° gennaio 1962, era venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 16 del trattato CEE.

Dal 10 dicembre 1968, poiché la Repubblica italiana non ha adottato misure adeguate per conformarsi al giudicato della Corte di giustizia, la situazione è rimasta immutata.

Con lettere 2 giugno 1969 e 1° ottobre 1970, il presidente della Commissione sollecitava dal governo della Repubblica italiana l'adozione dei provvedimenti necessari per abolire la tassa di cui sopra.

Non considerando soddisfacente la trasmissione al Parlamento italiano di un disegno di legge il quale prevede, tra l'altro, la soppressione della tassa in parola, la Commissione — con lettera 21 dicembre 1970 — poneva la Repubblica italiana in condizioni di presentare le proprie osservazioni e il 18 maggio 1971 — con parere motivato ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE — l'invitava ad emanare, entro il termine di un mese, i provvedimenti richiesti per porre fine all' infrazione di cui è causa.
Il governo italiano non dava riscontro al parere motivato della Commissione, né emanava i provvedimenti richiesti entro il termine stabilito. La Commissione ha perciò proposto alla Corte di giustizia un ricorso depositato in cancelleria il 29 agosto 1971.
La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.
Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 17 maggio 1972.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 giugno 1972.
Con telegramma 4 luglio 1972, confermato con lettera del 10 luglio 1972, il governo della Repubblica italiana ha informato la Corte di aver adottato il decreto legge 5 luglio 1972 n. 288 (Gazzetta ufficiale del 6 luglio 1972, n. 172) il quale, in ossequio alla sentenza pronunziata dalla Corte nella causa 7-68, sopprime formalmente, con effetto dal 1° gennaio 1962, la tassa sulle esportazioni d'opere d'arte negli altri Stati membri e stabilisce che le somme riscosse dopo questa data saranno rimborsate a richiesta degli interessati.
La convenuta ne conclude che il ricorso è divenuto privo di oggetto.
Con telegramma 10 luglio 1972, la Commissione ha informato la Corte della sua intenzione di rinunziare agli atti non appena il decreto legge di cui sopra sarà stato convertito in legge.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

a) dichiarare che la Repubblica italiana, non essendosi conformata alla sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 10 dicembre 1968 nella causa 7-68, ha violato gli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'art. 171 del trattato CEE,
b) condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

a) respingere il ricorso,
b) porre le spese a carico della Commissione.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

La *ricorrente* sostiene che la Repubblica italiana, non avendo adottato i provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza 10 dicembre 1968 pronunziata nella causa 7-68, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 171 del trattato CEE.
Dal canto suo la Commissione, nell'esercizio delle competenze che le attribuisce l'art. 155 del trattato CEE, non ha mancato di richiamare l'attenzione dello Stato interessato sulla necessità di conformarsi alla suddetta sentenza, come pure sulla gravità del precedente costituito da tale inadempimento.
Poiché il governo italiano non ha reagito in alcun modo all'invito rivoltogli nel senso di adottare le misure necessarie, la Commissione ritiene che ricorrono i presupposti per promuovere l'azione disciplinata dal 2° comma dell'art. 169 del trattato CEE.
La *convenuta* oppone che la Commissione non tiene conto del fatto che la soppressione della tassa di cui trattasi è strettamente collegata all'approvazione,

da parte del Parlamento, e alla correlativa attuazione delle norme che devono sopperire alla efficace tutela del patrimonio artistico, storico, archeologico od etnografico nazionale, finora tutelato mediante la tassa prevista dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089.
Il governo italiano si è conformato alla sentenza della Corte 10 dicembre 1968, dal momento che ha presentato al Parlamento il disegno di legge che prevede, fra l'altro, la soppressione della tassa di cui all'art. 37 della legge 1° giugno 1939, n. 1089. Trattandosi della ristrutturazione di un intero settore giuridico, relativo alla tutela di un rilevante patrimonio culturale, è necessario un congruo periodo di tempo per attuare l'abolizione della tassa in parola, date le difficoltà inerenti al problema.
Nella replica, la *ricorrente* osserva che la Corte di giustizia, nelle sentenze 5 maggio 1970 (causa 77-69, Commissione c/ Regno del Belgio, Raccolta 1970, pag. 237) e 18 novembre 1970 (causa 8-70, Commissione c/ Repubblica Italiana, Raccolta 1970, pag. 961), ha chiaramente stabilito che «la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 sussiste, quale che sia l'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente». L'argomento secondo cui il governo italiano avrebbe adempiuto i propri obblighi col presentare al Parlamento un disegno di legge che prevede l'abolizione della tassa litigiosa non è pertinente e va quindi disatteso.

La Commissione richiama inoltre l'attenzione sui seguenti fatti:

— nel 1966, il governo italiano aveva già presentato al Parlamento un disegno di legge relativo alla soppressione della tassa litigiosa, disegno reso caduco dallo scioglimento del Senato e della Camera dei deputati, il giorno 11 marzo 1968;

— dopo la sentenza 10 dicembre 1968, lo Stato membro avrebbe dovuto provvedere in modo sollecito scegliendo la via più rapida per porre fine ad una esazione contraria alle disposizioni del trattato. Il governo avrebbe potuto, ad esempio, presentare nuovamente al Parlamento il testo stesso del disegno di legge caduco, conferendogli carattere d'urgenza; oppure, adottare un decreto-legge, richiamando l'attenzione del Parlamento sulla necessità di trasformarlo in legge; o ancora, diramare le opportune istruzioni agli uffici incaricati della riscossione della tassa litigiosa, ecc.;

— la procedura attualmente seguita dal governo italiano, che ha presentato al Parlamento — quasi due anni dopo la sentenza della Corte di giustizia, e senza sottolineare affatto il carattere d'urgenza — un disegno di legge inutilmente complesso, ha avuto come conseguenza il fatto che la tassa continua ad essere percepita, tre anni dopo la sentenza della Corte. Stando così le cose, è evidente l'infrazione dell'art. 171 del trattato CEE.

La Commissione sostiene che l'art. 171 va inteso nel senso che l'adozione dei provvedimenti necessari deve intervenire con la massima sollecitudine. Dalla sentenza 10 dicembre 1968 risulta che la convenuta è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 16 del trattato CEE, a partire dal 1° gennaio 1962, data in cui ha avuto termine la prima tappa del periodo transitorio. Il fatto che la Corte (nella sentenza 26 ottobre 1971 pronunciata nella causa 18-71, Eunomia di Porro contro Repubblica italiana, Raccolta 1971, pag. 811) ha dichiarato che «a partire dal 1° gennaio 1962 . . . l'art. 16 del trattato produce effetti diretti nei rapporti fra gli Stati membri ed i loro amministrati e attribuisce a questi dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare» non fa venir meno l'infrazione, benché gli interessati possano far valere il loro diritto di non pagare la tassa litigiosa. Resta il fatto che le autorità italiane hanno continuato, con l'assenso del governo, ad esigere e a percepire la tassa, resistendo anche in giudizio alle contrarie richieste dei privati. Di conseguenza, la

Commissione, obbligata dall'art. 155 del trattato CEE a vigilare sull'osservanza delle disposizioni comunitarie, è tenuta ad accertare l'infrazione all'art. 171 e a deferirla alla Corte.

Nella controreplica, la *convenuta* sostiene che la Commissione non può riferirsi al disegno di legge presentato al Parlamento italiano nel 1966. Si tratta infatti di un evento anteriore alla sentenza 10 dicembre 1968, il quale è inconferente nella presente causa, che ha unicamente ad oggetto la pretesa mancata esecuzione della suddetta sentenza. Il governo italiano ribadisce che l'unica soluzione possibile era quella di porre allo studio un disegno di legge non limitato alla pure e semplice soppressione della tassa litigiosa. L'abolizione di quest'ultima deve necessariamente avvenire contemporaneamente all'adozione di nuove adeguate disposizioni per la tutela del patrimonio culturale. Il comportamento della Repubblica italiana non si può quindi considerare come un inadempimento degli obblighi sanciti dall'art. 171 del trattato CEE.

Su invito della Corte, la Repubblica italiana ha sottolineato ancora una volta ch'essa si è trovata nell'impossibilità di ripresentare il disegno di legge 3 agosto 1967, n. 4341, reso caduco dalla fine della IV legislatura. Occorreva infatti una nuova concertazione fra i ministri interessati, che tenesse conto delle obiezioni formulate contro l'inadeguatezza del precedente disegno di legge, il quale prevedeva la pura e semplice abolizione della tassa.

La presentazione di un decreto-legge avrebbe incontrato opposizioni da parte del Parlamento. Il ricorso a questo strumento eccezionale è ammesso, infatti, solo per ragioni imperative di necessità e di urgenza, che non esistevano nella fattispecie, trattandosi dell'esecuzione di provvedimenti della Corte di giustizia.

Né era possibile adottare la soluzione delle istruzioni amministrative per disapplicare la legge di cui trattasi. Nell'ordinamento interno della Repubblica italiana una legge può essere abrogata solo da una fonte di produzione giuridica di pari grado.

In diritto

1 Con atto 23 luglio 1971, la Commissione ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 169 del trattato, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non essendosi conformata alla sentenza pronunziata il 10 dicembre 1968 nella causa 7-68, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 171 del trattato CEE.

2 Con detta sentenza la Corte aveva dichiarato che, continuando a riscuotere dopo il 1° gennaio 1962, all'esportazione negli altri Stati membri della Comunità di oggetti aventi interesse artistico, storico od etnologico, la tassa progressiva di cui all'art. 37 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 16 del trattato CEE.

3 La Repubblica italiana, pur riconoscendo di essere obbligata ad adottare i provvedimenti richiesti dall'esecuzione di detta sentenza, adduce le difficoltà cui essa si sarebbe trovata di fronte nel corso dell'iter parlamentare per

l'abrogazione della tassa e la riforma del sistema di tutela del patrimonio artistico nazionale. Questi provvedimenti dovrebbero necessariamente essere adottati nelle forme e secondo le modalità stabilite dal suo diritto costituzionale. Posto che alla riscossione della tassa poteva essere posto termine solo mediante l'abrogazione della legge e che gl'indugi nel giungere all'abrogazione stessa sarebbero dovuti a circostanze indipendenti dalla volontà delle competenti autorità, non vi sarebbe motivo di constatare una violazione degli obblighi imposti dall'art. 171 del trattato.

4 La Commissione sostiene che l'abrogazione delle disposizioni nazionali avrebbe potuto essere effettuata con maggiore sollecitudine.

5 Senza che sia necessario esaminare la fondatezza di questi argomenti, la Corte si limita a rilevare che, con sentenza 10 dicembre 1968, essa ha risolto in senso affermativo la questione, controversa fra il governo italiano e la Commissione, del se la tassa di cui trattasi andasse considerata come una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione, ai sensi dell'art. 16 del trattato. Inoltre, con un'altra sentenza, pronunziata il 26 ottobre 1971 nella causa 18-71 (Eunomia di Porro contro Repubblica italiana), questa Corte ha espressamente affermato che il divieto di cui all'art. 16 produce direttamente effetti nell'ordinamento interno di tutti gli Stati membri.

6 Trattandosi di una norma comunitaria direttamente efficace, la tesi secondo la quale si potrebbe porre termine alla sua violazione solo adottando provvedimenti idonei, dal punto di vista costituzionale, ad abrogare le disposizioni con essa incompatibili, significherebbe affermare che l'efficacia della norma comunitaria è subordinata al diritto di ciascuno Stato membro e, più precisamente, che la sua applicazione è impossibile fin tanto che una legge nazionale vi si oppone.

7 Nella fattispecie, l'efficacia del diritto comunitario, quale era stata accertata con autorità di giudicato nei confronti della Repubblica italiana, implicava per le autorità nazionali competenti l'assoluto divieto di applicare una disposizione nazionale dichiarata incompatibile col trattato e, se del caso, l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario.

8 Il conseguimento degli scopi della Comunità esige che le norme del diritto comunitario, contenute nello stesso trattato o adottate in forza di esso, si appli-

chino incondizionatamente, nello stesso momento e con identica efficacia nell'intero territorio della Comunità, senza che gli Stati membri possano opporvisi in qualsivoglia modo.

9 L'attribuzione alla Comunità, effettuata dagli Stati membri, dei diritti e poteri contemplati dalle disposizioni del trattato, implica infatti una limitazione definitiva dei loro poteri sovrani, sulla quale non può prevalere il richiamo a disposizioni di diritto interno di qualsivoglia natura.

10 É quindi indispensabile constatare che, non uniformandosi alla sentenza pronunziata dalla Corte il 10 dicembre 1968 nella causa 7-68, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 171 del trattato.

11 Con nota del 4 luglio 1972, la convenuta ha informato la Corte che la riscossione della tassa è cessata e che i suoi effetti sono stati eliminati a partire dal 1° gennaio 1962, data alla quale avrebbe dovuto cessare la riscossione stessa.

Sulle spese

12 Da quanto precede si desume che il ricorso della Commissione era fondato. L'infrazione criticata è cessata solo dopo la fine delle fasi scritta e orale. Ciò posto, la convenuta va condannata alle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 171,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE

1° Prende atto che, con effetto dal 1° gennaio 1962, è stato posto termine all'infrazione degli obblighi imposti alla Repubblica italiana dall'art. 171 del trattato CEE.

2° Statuisce: la convenuta è condannata alle spese.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 13 luglio 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 22 GIUGNO 1972 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

È la terza volta che ci occupiamo della legge italiana n. 1089 del 1° giugno 1939, mirante a tutelare il patrimonio artistico e culturale italiano. L'art. 37 di questa legge stabilisce che l'esportazione di oggetti di interesse artistico-culturale, storico, archeologico od etnografico (anche se il paese destinatario è un paese della Comunità) è soggetta ad un'imposta. Fin dal gennaio 1960, la Commissione aveva avanzato riserve circa la compatibilità tra detto onere fiscale e i principi cui s'ispira il trattato CEE. In virtù dell'art. 16, l'imposta avrebbe dovuto venir abolita entro il termine del primo stadio, cioè entro il 31 dicembre 1961.
Il governo italiano non si conformava alla disposizione del trattato, perciò la Commissione, presi i provvedimenti preliminari, il 7 marzo 1968 promuoveva il procedimento previsto dall'art. 169 del trattato per stigmatizzare l'inosservanza da parte del governo italiano degli obblighi impostigli dal trattato. Il procedimento si concludeva con la sentenza 10

1 — Traduzione dal tedesco.